
D'une forêt « sylvicole » à une forêt « environnementale »

La Communauté européenne et la forêt méditerranéenne

par Daniel REBOUL

***Les objectifs de la Communauté,
puis de l'Union européenne n'ont
pas toujours été parfaitement
adaptés aux besoins de
nos espaces naturels et forestiers.
Ils ont cependant été
largement utilisés.
Un effort pourrait cependant être
accompli en vue d'une meilleure
adéquation des politiques
européennes aux évolutions
des conditions humaines
et des milieux méditerranéens.***

L'initiative récente de la France de lancer un processus visant à créer une Union pour la Méditerranée pose en parallèle la question de l'investissement réel de l'Union européenne (UE) dans une politique spécifiquement méditerranéenne. En ce qui concerne les forêts méditerranéennes, force est de constater que l'UE n'affiche pas explicitement l'existence d'une préoccupation prioritaire.

En effet, si l'on parcourt les textes officiels de l'UE, on s'aperçoit que la seule entrée récurrente pour l'association de nos deux vocables fétiches " forêt méditerranéenne " concerne les incendies de forêt. Ce problème est manifestement pris au sérieux par toutes les instances de l'UE puisqu'on le retrouve mentionné dans de nombreux chapitres, depuis l'appui aux secours jusqu'à la formation des personnels ou la recherche. Par contre, la spécificité de la forêt méditerranéenne du point de vue de sa gestion et de son intégration au tissu socio-économique semble un parent pauvre des politiques européennes.

Alors, bien sûr, on pourrait se dire : " voilà un bon exemple de cette Europe du Nord qui néglige ses marges et qui ne se rend pas compte de l'importance de la forêt dans le monde méditerranéen ". Mais ce raisonnement semble un peu court car, à bien y regarder, c'est la politique forestière dans son ensemble qui n'apparaît pas comme un champ d'action prioritaire. Il suffit pour s'en persuader, de comparer les aides consacrées à la production excédentaire des céréales par rapport à celles servies en faveur de la production de bois, qui reste le second poste déficitaire de la balance commerciale après ces chers hydrocarbures.

Il est vrai que la politique forestière n'est pas une des compétences reconnues à l'Union et qu'elle reste par conséquent de la responsabilité des états membres. Il existe toutefois une "stratégie forestière de l'Union européenne", elle est fondée sur "le principe de subsidiarité et le concept de responsabilité partagée. La gestion durable des forêts est (...) basée sur la coordination des politiques des Etats membres avec les politiques et initiatives communautaires". Cette coordination est formalisée par un "plan d'action de l'UE en faveur des forêts (2007-2011)" qui se décline en quatre axes (et 18 actions clés) :

- améliorer la compétitivité à long terme ;
- améliorer et protéger l'environnement ;
- contribuer à une meilleure qualité de vie ;
- encourager la coordination et la communication.

Parmi les 18 actions clés, aucune ne concerne spécifiquement la forêt méditerranéenne. Néanmoins, nous retrouvons dans leurs énoncés de nombreux sujets qui nous préoccupent : aménités forestières et leur financement, bois-énergie, adaptation au changement climatique, biodiversité, surveillance et protection, promotion du matériau bois.

Aucun fonds communautaire dédié à la forêt n'a jamais été mis en place. Pour autant, gardons-nous de sombrer dans un profond pessimisme aggravé d'un sentiment d'abandon. L'Europe ne nous oublie pas, elle prend en compte nos préoccupations par le biais de programmes spécialisés qui intègrent des aides à la forêt, il en va ainsi particulièrement des politiques territoriales et de développement rural pour lesquelles s'applique à plein le principe de subsidiarité.

Si nous nous penchons sur le passé et la chronologie des investissements en forêt méditerranéenne, il apparaît clairement que les crédits Européens ont constitué un levier important au service de la politique forestière nationale.

Avant l'intervention européenne...

Il y a bien longtemps, avant les années 80, les moyens consacrés aux investissements forestiers étaient avant tout mobilisés par le biais du Fond forestier national (FFN). Ce fonds, mis en place au sortir de la dernière

guerre était alimenté pas une taxe sur le bois et les produits forestiers. La mise en œuvre de ces moyens financiers visait à réduire le déficit commercial du pays en bois résineux. Ils étaient donc utilisés en priorité à créer des peuplements artificiels de résineux, si possible à croissance rapide, car il y avait urgence. Or, il se trouve que ce dernier critère était très pénalisant pour notre forêt qui, malgré un climat plus arrosé qu'aujourd'hui et les efforts méritoires des forestiers d'antan avaient bien du mal à atteindre les rendements de la forêt landaise. Les boisements du FFN ont donc touché des surfaces restreintes sur la région méditerranéenne, avec la particularité de souvent se situer sur des terrains communaux alors, qu'ailleurs, les terrains privés étaient préférentiellement mobilisés. A cette époque, d'autres types de boisements artificiels concernaient la zone de montagne de la région méditerranéenne. Il s'agissait des plantations à but de restauration des terrains en montagne (RTM) dont l'unique fonction est la lutte contre l'érosion des sols. En sommant ces deux types de plantation, on arrivait à un ordre de grandeur de la centaine d'hectares plantés par an sur la région...

Il était une fois le FEOGA forêt...

Enfin, avec les années 80 arriva le "FEOGA forêt" ... "La manne européenne"... Les travaux forestiers émergeaient au volet développement rural du fonds et ils n'étaient soumis à aucun critère de productivité, hormis celui d'améliorer à terme la production forestière locale. Les investissements en forêt ont soudainement été multipliés par un facteur 10. Les forestiers locaux étaient mal préparés à cet "afflux de capitaux", dont on a pris la mesure qu'une fois le programme réellement opérationnel après deux premières années de balbutiements sur les plans administratif et comptable. Pour les petites communes rurales qui ne pouvaient assumer la gestion du suivi administratif et financier, un mécanisme de maîtrise d'ouvrage délégué a été mis en place grâce à l'implication de la Société du Canal de Provence en Provence-Alpes-Côte d'Azur et à la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc en Languedoc-Roussillon.

Tout était alors en place pour la grande aventure...

Les projets bénéficiaient d'un taux de subvention à 90% du coût TTC et certains bénéficiaires récupéraient la TVA ce qui équivalait, de fait, à une prise en charge totale des travaux par les financeurs publics. Les services forestiers se sont très vite adaptés, mais ont été malgré tout rapidement débordés. Il est en effet difficile de passer en très peu de temps à de nouvelles procédures mal ficelées et en constante évolution (depuis, nous nous sommes tous adaptés à ce type de contrainte...). L'échelle d'intervention devait également changer en passant de petits travaux d'entretien routier à des ouvertures de pistes de plusieurs kilomètres, de chantiers de reboisement de jardinage à des plantations de plusieurs dizaines d'hectares. Tout le monde fut mis à contribution, j'ai dû, par exemple, monter et suivre des projets à plus de deux heures de route de ma résidence administrative, car les collègues de terrain ne pouvaient tout assumer. Le secteur privé ne fut pas en reste puisque les pépiniéristes ont su franchir un cap quantitatif en nous fournissant les plants nécessaires à de grands chantiers. Nous leur sommes encore reconnaissants de nous avoir accompagné dans cette aventure en contribuant, en particulier, à des progrès notables au point de vue du conditionnement des plants. De très nombreux projets ont alors vu le jour et ont été réalisés dans une ambiance un peu "western" ; tout semblait possible... et des excès ont été commis, en particulier au niveau de l'ouverture d'un réseau routier qui a quelquefois été surdimensionné et dont on a mal estimé le coût d'entretien qui ne pouvait être pris en charge par les seules communes une fois l'euphorie retombée.

Toutefois, au delà de ces quelques autocritiques, le bilan du FEOGA forêt fut "globalement positif" comme on disait à l'époque ! c'est en effet grâce à ce programme que l'on a pu commencer à sérieusement équiper les forêts méditerranéennes en desserte routière. Un autre acquis de cette époque commence seulement à marquer nos paysages, il s'agit de l'introduction en masse du cèdre de l'Atlas qui fut la vedette incontestée des reboisements FEOGA. Cette essence, du fait de sa forte capacité de dissémination, est appelée à jouer un grand rôle dans la dynamique végétale de nos régions associée aux sapins méditerranéens qui bien que moins

nombreux et plus discrets, prendront lentement leur place de dryade de la forêt méditerranéenne.

Ce développement s'est poursuivi à l'occasion des programmes suivants.

Programmes intégrés méditerranéens (PIM) et suivants...

Après cinq ans de FEOGA, place aux PIM. Peu de choses changent, sauf le taux de subvention qui devient un vrai 80% et une moindre souplesse quant à la répartition au sein des projets entre travaux de reboisement et d'infrastructure. Tout de même, une nouveauté marquante qui affirme le côté méditerranéen du programme, l'importance donnée à la DFCI avec des financements de pistes de lutte, de points d'eau et d'ouverture de bandes débroussaillées de sécurité. De nombreux "bouclages DFCI" ont ainsi vu le jour. En sus de leur utilité première, ils constituent aujourd'hui de très beaux itinéraires de randonnée (parfois motorisée). Avec la fin des PIM, nous bouclons les années 80 et de nouveaux programmes se succèdent tous les cinq à six ans : Plan de développement rural (PDR), Plan de développement des zones rurales (PDZR), Plan de développement rural national (PDRN) et, enfin, notre actuel Plan de développement rural hexagonal (PDRH) qui se terminera en 2013. Chacun de ces programmes a eu ses spécificités, sa saveur particulière, ses zones géographiques de prédilection, voire d'exclusion absolue, et les périodes de transition de l'un à l'autre ont toujours constitué des moments riches en surprises et émerveillement devant la créativité administrative et réglementaire de l'être humain contemporain. Tous ceux qui ont vécu ces moments de grande intensité me comprendront sans plus en dire.

Une évolution sur le long terme peut se lire globalement au fil des programmes. La plus significative est sans doute le passage des fonds mobilisés du "pilier" production du FEOGA au "pilier" aménagement rural. D'autres modifications sont également à noter : une diminution des enveloppes, des montages de projets plus complexes, des contrôles mieux formalisés, et une tendance lourde à abandonner les financements de

production au profit des investissements à fonction environnementale ou culturelle (paysage).

Les autres programmes européens

A côté des programmes que nous venons d'exposer, spécifiquement dédiés au développement rural, d'autres modalités d'intervention de l'Union européenne intéressant potentiellement la forêt méritent d'être évoquées.

Interreg

Les régions méditerranéennes françaises ont pu bénéficier des programmes Interreg qui mobilisent des financements consacrés à des coopérations multilatérales. Ces coopérations intéressent des domaines très variés, définis par chaque programme pluriannuel. Elles concernent les collaborations entre territoires transfrontaliers (coopération transfrontalière), entre régions (coopération inter-régionale) et entre organisations nationales (coopération transnationale). Dans la plupart des cas, il est prévu un chapitre environnement plus ou moins conséquent, auquel des projets concernant la forêt peuvent émarquer.

Dans notre région, un projet transfrontalier, auquel j'ai eu l'occasion de participer, a vu le jour. Son intitulé est le suivant : " Réseau de découverte et de valorisation de la ressource bois et de l'environnement forestier alpin transfrontalier ". Il implique un regroupement de communes françaises et italiennes qui ont désiré travailler en commun sur leur patrimoine forestier et culturel associé au bois et à la forêt.

Ce projet a permis la création de la "Maison du bois" à Méolans-Revel, réalisation remarquable que je vous invite à découvrir lors d'une prochaine visite en Ubaye. J'ai personnellement travaillé sur un Document d'objectifs (Docob) Natura 2000 dont la réalisation a été intégrée au projet. Celui-ci concerne une étendue notable de magnifiques forêts de montagne, pour lesquelles des mesures de gestion respectueuses de la biodiversité ont été étudiées et seront déployées dans les années à venir après la nomination d'un animateur du site. A l'issue

du projet, une " Charte transfrontalière de gestion forestière " sera rédigée en collaboration avec nos collègues italiens.

Autres exemples de projets financés ces dernières années sur Interreg :

- Gestion des forêts de montagne (Alpes du Nord et Hautes-Alpes) ;
- Filière bois (Rhône-Alpes, PACA et Région Piémont) ;
- Pyrénées Méditerranéennes, la montagne qui unit ;
- Gestion forestière transfrontalière (Pyrénées).

Par ailleurs, plusieurs autres projets de coopération se sont déployés au-delà des zones transfrontalières. On peut citer par exemple le projet "Problématique de la forêt méditerranéenne" (2001-2003) rassemblant la région PACA, la Generalitat Valenciana et le Parc national du Vésuve, puis, plus récemment, le projet RECOFORME (2003-2006), tous deux animés par l'Association Internationale Forêts Méditerranéennes. Ce dernier a consisté à développer et à structurer un réseau à travers des chantiers-pilotes forestiers : Alpilles, Régions Valence, Murcie, Ombrie, Algarve et Alentejo, Parc du Vésuve.

Un autre exemple intéressant est le projet OCR INCENDI (Opération cadre régionale). Sa dimension financière et thématique est plus large que les projets Interreg standards. Il a concerné toutes les régions méditerranéennes françaises associées à de nombreux partenaires : Portugais, Espagnols, Italiens, Grecs et Marocains. Ce grand projet vient de s'achever. Il avait pour objectif "d'identifier et de tester des alternatives d'intervention et de prévention permettant de minimiser les pertes matérielles dues aux incendies". Localement, les financements de plusieurs sous-projets ont porté sur la sensibilisation du public, la réalisation de plans locaux de protection, le mode de réalisation de coupures de combustible, la restauration des terrains après incendie, l'autoprotection, et la cartographie des incendies.

Life

Les programmes Life qui se sont succédé, ont eu pour objectif la promotion d'opérations-pilotes de protection de l'environnement (Life environnement) et de préservation de la biodiversité (Life nature).

Le nouveau Life + est doté d'un spectre d'action plus large (notamment par l'intégration de Forest focus) incluant la promotion de la gestion de la biodiversité à l'intérieur des sites Natura 2000. La gestion forestière peut donc parfaitement entrer dans ce cadre, puisque de nombreux milieux forestiers sont d'intérêt communautaire en particulier certains types de hêtraies sèches, de chênaies vertes et de pineraies méditerranéennes ou alpines.

A l'inverse des projets Leader que nous aborderons plus loin, les projets Life mobilisent des sommes importantes (souvent plusieurs millions d'euros) sur des programmes pluriannuels incluant obligatoirement plusieurs champs d'intervention, dont un important volet communication. Ils doivent être innovants, sans pour autant privilégier la recherche et concerner des travaux concrets visant à sauvegarder les habitats ou les espèces de la Directive Habitat. Le montage de ces dossiers est donc très lourd, il faut arriver à équilibrer les différents champs d'intervention et doser savamment le déploiement pluriannuel des opérations de recherche et d'interventions concrètes sur les milieux ou les espèces. Un investissement important, non rémunéré, est donc nécessaire pour monter un projet sans aucune garantie qu'il soit accepté in fine par l'UE, dont le pouvoir de décision est discrétionnaire. Si l'on n'est pas retenu, la déception est à la mesure du temps que l'on a investi pour le montage du dossier.

Cette mésaventure m'est personnellement arrivée deux fois avant qu'un nouveau projet mûri pendant très longtemps par des partenaires qui se connaissent bien et dont les buts sont réellement complémentaires et compatibles n'aboutisse enfin il y a deux ans à l'acceptation du projet life Vipère d'Orsini. Nous sommes actuellement en cours de réalisation, la programmation est à peu près respectée, l'ambiance entre les partenaires est au beau fixe et le premier rapport intermédiaire à la Commission européenne a été validé sans problème avec simplement quelques observations de détail. Le seul écueil auquel nous soyons confrontés est un suivi administratif et financier très complexe qui nécessite une énorme bonne volonté et une grande rigueur de tous les intervenants à tous les niveaux de responsabilité ; sachant que nous sommes une quarantaine de personnes à l'ONF à intervenir sur le pro-

gramme, la mise en musique n'est pas toujours évidente.

Autres exemples de projets financés ces dernières années sur Life Nature... :

- Chênaie verte méditerranéenne (gestion intégrée) ;
- Gestion et conservatoire de landes et pelouses en région méditerranéenne ;
- ... et sur Life Environnement :
- Héritage bioculturel forestier (archéologie forestière).

Natura 2000

Puisque le programme Life nous a amené à évoquer le réseau Natura 2000, arrêtons-nous un instant sur celui-ci et plus particulièrement sur son mode de financement.

Jusqu'à fort récemment, la prise en charge des élaborations des Documents d'objectifs (études de plans de gestion des sites Natura 2000) était entièrement réalisée par l'Etat. Cependant, un saut quantitatif est devenu indispensable pour que la France puisse tenir ses engagements envers l'UE (tous les sites doivent être dotés d'un DOCOB avant fin 2010). Un engagement de l'Europe a donc été sollicité et nous pouvons maintenant par le biais du PDRH appeler des crédits FEADER en cofinancement. De même, pour soutenir l'animation des sites, une fois le DOCOB approuvé, il est maintenant possible de faire intervenir le FEDER.

Au niveau du financement des mesures de gestion des milieux naturels, qu'il s'agisse de mesures agricoles ou forestières, c'est le FEADER qui est mis à contribution.

Nous voyons donc que quand l'Europe met en place un projet concret de grande envergure comme le réseau Natura 2000, elle est capable de mobiliser tous ses chapitres budgétaires pour parvenir à ses fins.

La recherche, la protection, la surveillance

Comme tous les autres domaines scientifiques, la recherche forestière peut bénéficier du 7^e programme cadre de recherche et développement de l'Union européenne. Par le passé, ce type d'aide et de coopération a, par exemple, permis de progresser sur le suivi des réserves intégrales en homogénéisant les protocoles au niveau de l'Union (COST E4).

D'importants progrès sur la physiologie des ligneux ont également été rendu possibles dans les années 80 par la mise en place du Programme de recherche DEFORPA (Dégâts des forêts dus à la pollution atmosphérique). Celui-ci a initié la mise en place du réseau européen de suivi à long terme des écosystèmes forestiers par l'implantation sur tout le territoire de l'Union de placettes permanentes (réseau systématique 16 km X 16 km) parcourues chaque année par des notateurs qui suivent l'état de santé des arbres au moyen d'un protocole standardisé basé sur la couleur et la densité du feuillage. Ce suivi a été poursuivi et renforcé entre 2000 et 2006 grâce à un programme spécifique : Forest focus, qui concernait la surveillance des forêts, aussi bien du point de vue de l'état sanitaire que du danger d'incendie (financement du suivi de l'état hydrique de la végétation). Le grand intérêt de ce programme a été de standardiser les données récoltées sur le terrain afin de pouvoir réaliser un suivi fiable au niveau de tout le territoire de l'Union. C'est ainsi qu'il a été décidé d'adjoindre au réseau systématique européen un deuxième niveau de suivi plus approfondi comportant des mesures physiques et des analyses des sols et des feuilles (en France, réseau RENECOFOR).

Dans le nouveau dispositif européen, Forest focus a été intégré au programme Life+ et le suivi du réseau européen, entré en phase de routine, doit maintenant être totalement financé par les états membres, l'Europe se chargeant de l'homogénéisation et de l'exploitation des données récoltées, comme elle le réalise également dans le domaine des incendies de forêt.

Le programme Leader

Ce programme vise à expérimenter et promouvoir des innovations proposées localement.

Son originalité est son inscription dans un territoire donné qui se mobilise autour d'un ou plusieurs thèmes fédérateurs. Les projets concernant ces thèmes sont ensuite proposés par des porteurs de projets qui demandent des financements au Groupe d'action local (GAL) émanant des promoteurs du programme sur le territoire. Le GAL dispose d'une enveloppe donnée par l'Europe au vu du projet global initial, il se charge ensuite

de mobiliser les cofinancements nationaux. Cette organisation très souple, qui fait jouer à plein le principe de subsidiarité, est très intéressante et efficace pour la promotion de réalisations locales s'inscrivant, au plus près du terrain et des acteurs locaux, dans un territoire bien défini. Lorsque l'un des thèmes du GAL est l'environnement, ce qui est fréquent dans nos régions très riches dans ce domaine, des projets concernant la forêt sous tous ses aspects peuvent être présentés. Leader peut, par exemple, se révéler très intéressant pour la concrétisation de projets territoriaux tels que les Chartes forestières de territoire. Enfin, les réunions nécessaires à l'instruction du dossier permettent de rencontrer d'autres acteurs du territoire et de nouer des liens qui peuvent ensuite déboucher sur des projets communs dans le cadre de Leader ou d'autres programmes, c'est l'un des grands intérêts de ce type d'organisation qui aboutit à une réelle dynamisation des forces vives des zones rurales.

Et demain...

Après ce bref tour d'horizon, non exhaustif, et malgré la faiblesse relative des sommes investies ces trente dernières années, il est difficile d'affirmer que l'Union européenne se désintéresse de la forêt méditerranéenne. On peut donc, a minima, reconnaître à l'Union un vrai rôle d'orientation, d'animation et de coordination qui s'est révélé très bénéfique pour nos contrées. De plus, les différents programmes se révèlent efficaces pour peu qu'il existe une forte volonté locale de faire aboutir des projets. Alors, finalement, peut-être que l'Europe sait rester à la bonne distance du terrain en accompagnant les initiatives locales avec souplesse voire en les suscitant grâce à des programmes spécifiques.

En tout cas, si vous avez des projets, n'attendez pas que l'Union pour la Méditerranéenne soit opérationnelle, pensez à les présenter à notre bonne vieille Union européenne, elle saura sans doute leur réserver un bon accueil si vous avez la chance de frapper à la bonne porte...

Essayez le programme Bassin Méditerranéen de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)...

D.R.

Daniel REBOUL
Office national
des forêts
1 allée des
Fontainiers
04000 Digne-les-Bains
Tél. : 04-92-31-28-66
Mél :
daniel.reboul@onf.fr